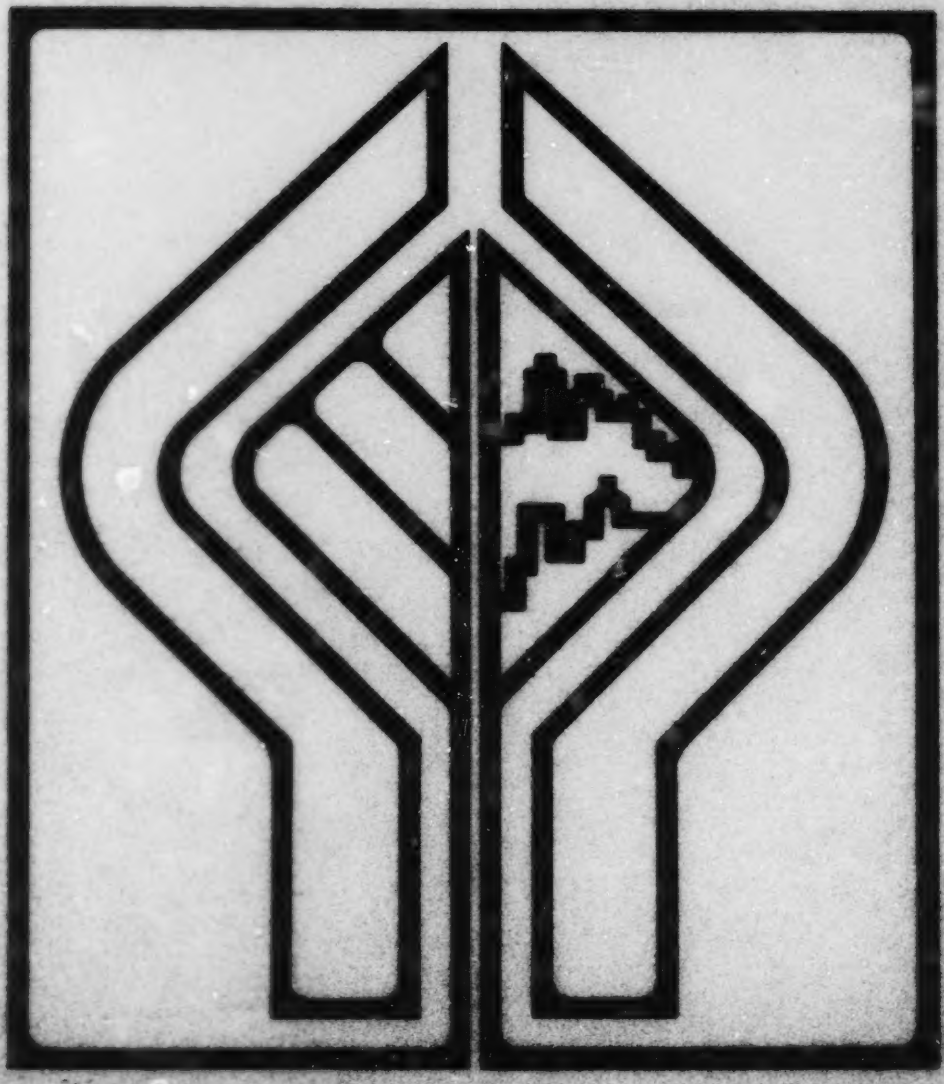
Avis sur le projet de politique de prévention

préparé par le comité de prévention
du ministère de l'Environnement du Québec



Gouvernement du Québec
Ministère de l'Environnement
Conseil consultatif
de l'environnement

MANDAT ET OBLIGATIONS DU CONSEIL CONSULTATIF DE L'ENVIRONNEMENT

"8. Le Conseil doit donner son avis au ministre sur toute question que celui-ci lui soumet relativement aux sujets visés par la présente loi.

Il peut aussi, de sa propre initiative ou à la demande de personnes ou de groupes, formuler un avis sur les politiques en matière d'environnement.

Il peut, à ces fins, entreprendre les études nécessaires.

9. Le Conseil doit communiquer au ministre les constatations qu'il a faites et les conclusions auxquelles il arrive et lui faire les recommandations qu'il juge appropriées.

Le Conseil peut rendre public tout avis formulé en vertu du deuxième alinéa de l'article 8 et toute étude afférente, soixante jours après l'avoir transmis au ministre". (Extraits de la loi sur la qualité de l'environnement).

LISTE DES MEMBRES DU CONSEIL CONSULTATIF DE L'ENVIRONNEMENT

P. Réal L'Heureux, président
Régent Brosseau
Jacques Dunnigan
Lorne Giroux
Louise Lepage
Gloria Ménard
Normand Maurice
Gisèle Pellerin
Laurent Tessier, vice-président
Claudette Villeneuve
Un poste vacant

Professionnels du secrétariat

Robert Carpentier, conseiller scientifique
Benoît Gauthier, conseiller scientifique
Camille Rousseau, secrétaire

Page couverture réalisée par madame Céline Kirouac, graphiste.

Conseil consultatif de l'environnement 1982

Dépôt légal, 1er trimestre 1982
Bibliothèque nationale du Québec

ISBN 2-550-10031-X

AVIS SUR LE PROJET DE POLITIQUE DE PRÉVENTION PRÉPARE PAR LE COMITE DES POLITIQUES DE PRÉVENTION DU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT DU QUÉBEC

84- 2966 /

RAPPORT AU

MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT

PAR LE

CONSEIL CONSULTATIF DE L'ENVIRONNEMENT

QUÉBEC

JANVIER 1982

Gouvernement du Québec
Conseil consultatif
de l'environnement

Québec, le 6 janvier 1982

Monsieur Marcel Léger
Ministre
Ministère de l'Environnement
2360, chemin Ste-Foy
SAINTE-FOY (Québec)
G1V 4H2

Monsieur le Ministre,

À votre demande et au nom du Conseil, il me fait plaisir de vous adresser notre avis sur le projet de politique de prévention environnementale préparé par un comité du ministère de l'Environnement.

J'espère que les présentes suggestions vous seront utiles pour mettre au point la politique du Ministère ainsi que celle plus globale impliquant les différents organismes décisionnels publics au Québec.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments respectueux.

Le Président,

P. Réal L'Heureux

PRL/dr

1020, Saint-Augustin, Québec G1R 5J1

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
LETTRE DE TRANSMISSION	i
TABLE DES MATIÈRES	iii
1. INTRODUCTION	3
2. PRÉVENTION DANS LE CADRE GLOBAL DE LA QUALITÉ DE LA VIE	7
3. COMMENTAIRES GÉNÉRAUX	11
3.1 Politique globale de prévention	11
3.2 Promotion de la qualité de l'environnement	12
3.3 Tendance vers des normes non réglementaires	13
4. COMMENTAIRES PARTICULIERS	17
4.1 Définition de la prévention et objectif de la politique .	17
4.2 Secteurs prioritaires d'intervention	18
4.3 Lignes directrices de la politique	20
4.4 Mécanismes de prévention	21
4.5 Encouragement à la prévention	22
4.6 Autorisation préalable	23
4.7 Recommandations du Comité des politiques de prévention ..	27
5. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	31
Annexe 1 - Table des matières du Rapport du comité des politiques de prévention	37
Annexe 2 - Les mécanismes de prévention et leur spécificité	41
Annexe 3 - Extrait du chapitre 6 du Rapport du comité des politiques de prévention relatif à l'autorisation préalable.	43

CHAPITRE 1. INTRODUCTION

1. INTRODUCTION

Jusqu'à tout récemment, les interventions du ministère de l'Environnement et des organismes qui l'ont précédé se concentraient surtout sur la lutte contre les contaminants de l'environnement. Il s'agissait de corriger les négligences du passé par des actions destinées à assainir le milieu des substances polluantes affectant la qualité de l'eau, de l'atmosphère et du sol. En somme, les programmes destinés à la restauration de la qualité de l'environnement détenaient la priorité par rapport aux programmes de prévention.

L'assainissement des sources existantes de pollution étant loin d'être réalisé au Québec, il faudra certes mener vigoureusement à terme les importants programmes en marche relativement aux polluants d'origine industrielle, municipale et agricole.

Ces programmes étant toutefois bien lancés, il est maintenant approprié d'accorder plus d'importance à prévenir les problèmes plutôt que de les corriger après coup, avec plus ou moins de succès.

Le Conseil se réjouit de l'intérêt manifesté par le ministre de l'Environnement pour des actions préventives. La demande d'avis qu'il a adressée au Conseil le 6 février 1981, relativement au projet de politique de prévention* préparé par le Comité des politiques de prévention du ministère de l'Environnement, témoigne de la volonté du ministre d'accentuer les initiatives propres à prévenir les détériorations de l'environnement des Québécois.

---

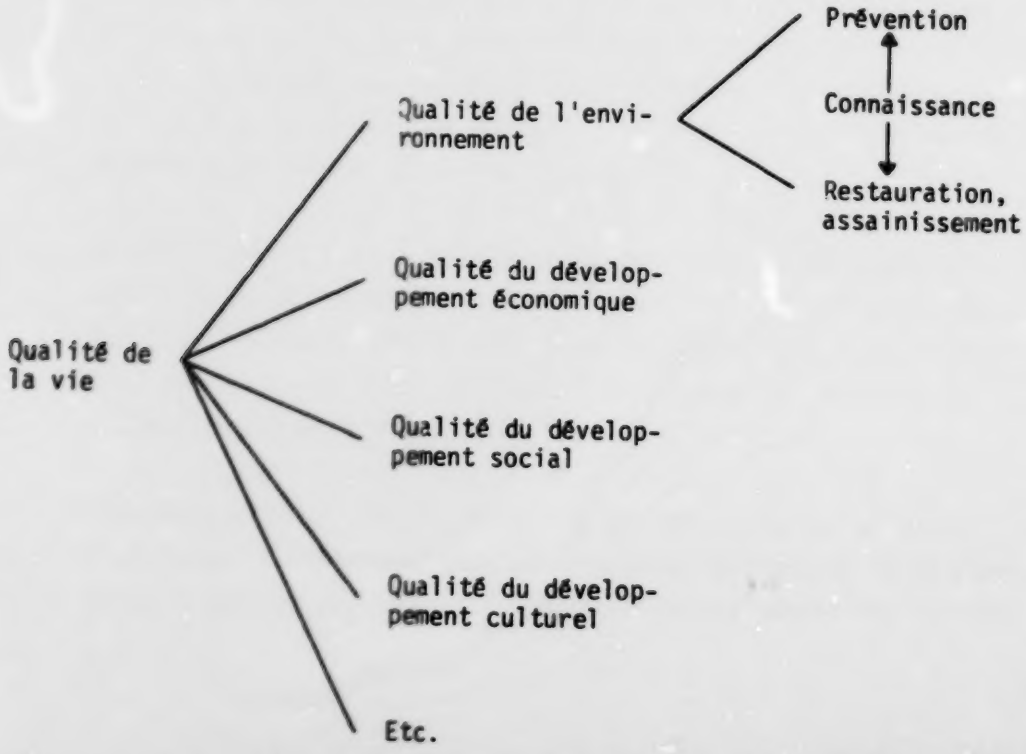
* Ministère de l'Environnement, (novembre 1980), La prévention, 157 p.

CHAPITRE 2. PRÉVENTION DANS LE CADRE GLOBAL DE LA QUALITÉ DE LA VIE

2. PRÉVENTION DANS LE CADRE GLOBAL DE LA QUALITÉ DE LA VIE

L'objectif premier d'un gouvernement est d'assurer la meilleure qualité de vie possible à ses commettants. Pour y parvenir, il met de l'avant de nombreux programmes d'actions destinés à améliorer les conditions sociales, économiques et environnementales de la société.

La qualité de l'environnement constitue donc un des éléments importants de la qualité de vie des citoyens. Pour maintenir et améliorer la qualité de l'environnement, il faut d'une part, prévenir les problèmes de la dégradation du milieu et d'autre part, corriger les négligences et les erreurs du passé. Ainsi, tout en étant un élément essentiel au maintien de la qualité de l'environnement, la prévention en matière environnementale concourt à maintenir la qualité de vie des humains. Le schéma ci-dessous présente les relations entre les idées ci-avant exprimées en précisant la place qu'occupe la prévention des problèmes environnementaux dans la poursuite du maintien et de l'amélioration de la qualité de la vie.



L'on remarquera que pour atteindre les objectifs de la qualité de l'environnement, deux grands programmes de base sont requis. Il s'agit d'un programme de prévention et d'un programme de restauration, tous deux alimentés par un sous-programme d'acquisition de connaissances.

Ces programmes correspondent d'ailleurs à ceux requis pour atteindre les objectifs du ministère de l'Environnement tels que rappelés à l'article 2.2.2 du Rapport du comité des politiques de prévention, à savoir:

" - *améliorer les connaissances sur l'environnement;*
- *restaurer et améliorer les milieux qui ont été détériorés;*
- *prévenir les détériorations qui pourraient engendrer des conséquences néfastes pour l'homme et son milieu ambiant*".

CHAPITRE 3. COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

3. COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

Avant de commenter certains points précis du rapport du Comité des politiques de prévention dont on trouvera en annexe 1, à titre d'information, la table des matières, le Conseil s'est interrogé sur la portée de cette proposition de politique.

Il a constaté qu'il s'agit d'une proposition intéressante mais se limitant aux activités du ministère de l'Environnement. De plus, celle-ci, selon le Conseil, n'accorde pas l'importance qu'il faudrait à cet aspect essentiel de la prévention qui consiste en la promotion de la qualité de l'environnement.

3.1 Politique globale de prévention

Le projet de politique élaboré par le Comité des politiques se limite essentiellement au mandat du ministère de l'Environnement.

Tout en reconnaissant l'intérêt pour le ministère de l'Environnement de définir sa politique de prévention afin de guider ses actions, le Conseil estime qu'il serait important que celui-ci poursuive sa réflexion en vue de développer une politique globale de prévention environnementale au Québec.

Une telle politique incorporerait les rôles essentiels que doivent assumer en ce domaine les organismes décisionnels publics que sont les autres ministères concernés du gouvernement du Québec, les corporations municipales, les communautés urbaines et les municipalités régionales de comté.

Lorsque l'on considère l'importance des décisions que prennent régulièrement ces organismes, tout particulièrement en ce qui concerne l'aménagement du territoire et le développement des ressour-

ces, il est certes nécessaire de prévoir leur participation active à la prévention des problèmes susceptibles de dégrader l'environnement. Pour être pleinement efficace, une politique de prévention environnementale ne doit pas reposer sur les seules responsabilités et actions du ministère de l'Environnement. Elle devrait inclure les responsabilités de ces organismes décisionnels dans un effort d'ensemble pour atteindre plus efficacement les objectifs de la prévention.

Il faudrait de plus que cette politique globale de prévention environnementale au Québec tienne compte des actions de prévention exercées dans la province par le gouvernement fédéral, en particulier par Environnement Canada.

3.2 Promotion de la qualité de l'environnement

Pour le Conseil, le document du Comité des politiques qui vise, à juste titre, à prévenir les problèmes environnementaux, n'insiste pas suffisamment sur l'importance et l'intérêt de promouvoir la qualité de l'environnement.

En plus de prévenir les dégradations du milieu, il est nécessaire de signaler qu'un bon développement est celui qui respecte l'environnement. Ainsi, il importe d'amener les développeurs à prendre conscience qu'une utilisation respectueuse des ressources de l'environnement comporte une économie à long terme pour l'ensemble de la société, dont les développeurs eux-mêmes.

Quand on fait face comme aujourd'hui au coût croissant de certaines ressources par suite d'une pénurie prolongée ou de l'épuisement des réserves, on comprend mieux l'intérêt de les utiliser avec sagesse en intégrant le recyclage des déchets et des rejets aux procédés industriels ou en soutirant tout le potentiel de la

ressource utilisée pour les besoins des humains. Dans le même ordre d'idées, rappelons la nécessité pour une société de compter sur une qualité adéquate de ressources aussi vitales que l'eau et l'air atmosphérique. Point n'est besoin d'insister sur l'importance de protéger et de promouvoir la santé humaine dont toute atteinte sérieuse conduit à des coûts sociaux lourds à assumer.

Selon le Conseil, la promotion de la qualité de l'environnement, qui constitue un aspect important de la prévention, doit s'insérer dans la préoccupation globale de la prévention environnementale dans l'intérêt à moyen et à long terme de la société. Vivre en harmonie avec l'environnement, c'est assurer l'avenir de la race humaine.

3.3 Tendance vers des normes non réglementaires

Dans le document du Comité des politiques, le Conseil perçoit une orientation tendant à limiter l'utilisation de normes réglementaires en faveur d'une approche basée sur le cas à cas, appuyée ou non de directives. Cette tendance, malgré la souplesse qu'elle représente, est inquiétante si l'on considère que le passage d'un système réglementaire au système plus discrétionnaire du cas à cas aurait comme conséquence de réduire le rôle et la participation du public dans l'application de la Loi de la qualité de l'environnement. Pour le Conseil, les citoyens seraient ainsi moins bien informés à propos des normes applicables à ceux qui doivent s'y soumettre, même si l'article 118e de la Loi prévoit la disponibilité d'un registre pour l'information du public.

Le Conseil signale également que les normes réglementaires facilitent aux citoyens l'utilisation du mécanisme de l'injonction parce qu'ils ont alors une meilleure connaissance des exigences à être respectées par ceux qui doivent s'y conformer.

L'approche plus discrétionnaire du cas à cas risque de conduire à un affaiblissement du contrôle du public et de l'État par suite d'une influence accrue des fonctionnaires sur les décisions.

Le Conseil reviendra sur cette question des différents modes de gestion des interventions en environnement, y incluant les approches réglementaires et du cas à cas, puisqu'il a décidé, il y a quelque temps déjà, d'étudier plus à fond ce sujet en vue d'un avis au ministre de l'Environnement.

CHAPITRE 4. COMMENTAIRES PARTICULIERS

4. COMMENTAIRES PARTICULIERS

De l'examen attentif du Rapport du comité des politiques relatif à une politique de prévention pour le ministère de l'Environnement, le Conseil a identifié quelques points de faiblesse en référence aux aspects suivants:

- la définition de la prévention et l'objectif de la politique de prévention (*chapitre 2*);
- les secteurs prioritaires d'intervention (*chapitre 4*);
- les lignes directrices de la politique de prévention (*chapitre 5*);
- les mécanismes de prévention (*chapitre 6*);
- le mécanisme d'encouragement à la prévention (*chapitre 6, sous-section 6.1.2*);
- le mécanisme de l'autorisation préalable (*chapitre 6, sous-section 6.2.2*);
- les recommandations du Comité des politiques de prévention (*chapitre 8*).

4.1 Définition de la prévention et objectif de la politique

Au chapitre 2 de son rapport, le Comité des politiques définit la prévention comme suit:

"Ensemble d'interventions destinées à orienter une activité humaine de façon à préserver l'intégrité du milieu naturel et maintenir l'environnement de l'homme à un niveau de qualité souhaitable, en fonction des besoins et des valeurs de la société".

Il définit également l'objectif de la politique de prévention de la façon suivante:

"La politique de prévention devra permettre de modifier les com-

portements insouciants de l'homme et d'orienter les activités humaines de façon à préserver l'intégrité du milieu naturel et à maintenir la qualité de l'environnement à un niveau souhaitable en fonction des besoins et des valeurs de la société et pour assurer les usages de l'homme".

Dans ces deux définitions, il est à remarquer que l'on met d'abord l'accent sur la préservation de l'intégrité du milieu naturel. Le Conseil est certes d'accord sur l'importance de conserver d'une façon intégrale certains sites naturels mais il estime que d'une façon générale, lorsqu'il est question de l'ensemble du Québec, il faudrait plutôt viser à préserver l'équilibre écologique du milieu, en harmonisant les interventions de l'homme avec l'environnement.

Quant à la notion exprimée concernant le maintien de la qualité de l'environnement de l'homme, il faudrait être certain qu'elle inclut le maintien de la qualité de l'habitat des autres organismes vivants essentiels au maintien de l'équilibre écologique. Tel que rédigé, on pourrait craindre que la préoccupation qualitative de l'environnement souhaitée pour la société concerne exclusivement l'espèce humaine.

Le Conseil recommande donc de reformuler la définition et l'objectif de la prévention pour mettre l'accent sur l'équilibre écologique du milieu et le maintien de la qualité de l'environnement à un niveau souhaitable, tout en maintenant l'idée de préserver l'intégrité de certains sites naturels à conserver.

4.2 Secteurs prioritaires d'intervention

En référence à la problématique d'une politique de prévention en matière environnementale, le Comité des politiques de prévention,

au chapitre 4 de son rapport, identifie trois secteurs prioritaires d'intervention, à savoir: le milieu urbain et périurbain, les écologies fragiles ou menacées et les régions qui ont été l'objet d'une restauration.

Le Conseil note que le Comité des politiques a choisi d'identifier les secteurs prioritaires d'intervention en fonction de zones géographiques. Si une telle approche se justifie assez bien pour une politique de restauration ou d'assainissement des zones cibles et des milieux urbains et périurbains, il n'en va pas de même pour la prévention.

En effet, plusieurs des activités humaines susceptibles d'impacts sérieux sur l'environnement s'exercent ou peuvent s'exercer dans les divers milieux du Québec. On n'a qu'à penser aux routes, aux corridors de transport d'énergie, aux centrales électriques, aux coupes forestières, etc.

Pour le Conseil, il est tout aussi important de prévenir les problèmes environnementaux dans les zones peu affectées du Québec que dans celles qui sont déjà dégradées. L'expression bien connue *"il vaut mieux prévenir que guérir"* s'applique parfaitement bien aux activités susceptibles de nuire à l'environnement, quel qu'en soit le milieu où celles-ci s'exerceront.

De l'avis du Conseil, les secteurs prioritaires d'intervention en matière de prévention devraient davantage s'aligner en fonction des comportements humains et de ses activités (incluant les projets de développement) susceptibles, s'ils sont mal orientés, de détériorer l'environnement de façon significative. Cette suggestion est d'ailleurs conforme à la définition proposée de la prévention ainsi qu'à celle relative à l'objectif de la politique de prévention, lesquelles parlent d'orienter les activités humaines

et de modifier les comportements de l'homme (voir point 4.1 précédent).

Ainsi, en se basant sur les problèmes que vit le Québec, on pourrait dire à titre d'exemples, que le transport et l'utilisation des produits dangereux de même que les nouveaux rejets industriels dans l'environnement constituent des secteurs prioritaires d'intervention requérant l'utilisation prioritaire des mécanismes appropriés de prévention.

4.3 Lignes directrices de la politique

Au chapitre 5 de son rapport, le Comité des politiques de prévention propose les deux lignes directrices suivantes:

1) *"LA POLITIQUE DE PRÉVENTION DOIT S'APPUYER SUR UNE POPULATION INFORMÉE, SENSIBILISÉE ET ÉDUQUÉE AUX VALEURS ENVIRONNEMENTALES".*

2) *"LA POLITIQUE DE PRÉVENTION DOIT AUSSI ÊTRE BASÉE SUR LA "RESPONSABILISATION" DES PROMOTEURS, TANT PRIVÉS QUE PUBLICS, AFIN QUE LA PRÉOCCUPATION ENVIRONNEMENTALE SOIT PRISE EN CONSIDÉRATION LORS DE LA PLANIFICATION D'UN PROJET".*

Le Conseil est d'accord avec ces lignes directrices. Il propose toutefois qu'une troisième ligne directrice soit ajoutée pour tenir compte du rôle décisionnel des organismes publics que sont les ministères, les municipalités, les communautés urbaines et les municipalités régionales de comté.

En effet, en plus du rôle de promoteurs qu'ils exercent à l'occasion, ces organismes assument la responsabilité de nombreuses décisions qui ont ou peuvent avoir un impact sur l'environnement. Il

faudrait donc, selon le Conseil, que la politique de prévention accorde une attention particulière à sensibiliser ces organismes de façon à ce qu'ils assument mieux leurs responsabilités en matière de protection de l'environnement.

Cette troisième ligne directrice pourrait se lire comme suit:

"La politique de prévention doit aussi être basée sur la "responsabilisation" *des organismes décisionnels publics, afin que la préoccupation environnementale soit prise en considération lors de leurs décisions et de leurs autorisations".*

Dans un autre ordre d'idées, à propos de la deuxième ligne directrice, le Comité des politiques de prévention indique dans son texte que *"le gouvernement devra établir dans tous les domaines, et après consultation, des normes, directives et critères connus de tous"*. Le Conseil recommande de compléter l'énumération en y ajoutant *"les objectifs qualitatifs du milieu ambiant"*. Dans le domaine des eaux de surface, par exemple, les objectifs qualitatifs en fonction des usages sont requis pour déterminer les exigences à appliquer à tout émissaire d'égout.

4.4 Mécanismes de prévention

Au chapitre 6 de son rapport, le Comité des politiques identifie 27 mécanismes de prévention en matière environnementale qu'il regroupe en fonction de leur rôle incitatif, coercitif et de soutien. Le Conseil reconnaît l'intérêt de cette classification. Toutefois, puisque le Comité a développé une politique de prévention environnementale et non une politique générale de la qualité de l'environnement, le Conseil est d'opinion qu'il faudrait clarifier davantage les aspects du rôle préventif de ces mécanismes dont la grande majorité n'est pas exclusive à la prévention.

À l'analyse, cinq de ceux-ci s'avèrent strictement des mécanismes de prévention alors que 17 autres sont utilisés autant pour la restauration que pour la prévention. Signalons que certains de ces mécanismes peuvent servir de base à la promotion de la qualité de l'environnement. Pour leur part, les inventaires et la recherche sont deux mécanismes d'acquisition des connaissances tant pour les besoins de la prévention que de la restauration alors que la planification, l'évaluation des politiques et la régionalisation sont des mécanismes de support à tous les programmes du Ministère. L'annexe 2 présente les vues du Conseil quant à la spécificité de ces mécanismes en relation avec la prévention.

Le Conseil est d'opinion que pour une meilleure compréhension de l'intérêt de ces mécanismes, le Ministère aurait avantage à mieux préciser à quoi ils servent en élaborant surtout les aspects relatifs à la prévention des problèmes puisqu'il s'agit de la politique à cet effet.

4.5 Encouragement à la prévention

À la sous-section 6.1.2 du document du Comité des politiques, il est question du mécanisme de l'encouragement à la prévention.

Puisqu'il s'agit d'un ensemble de moyens financiers pour encourager les initiatives individuelles, industrielles et communautaires, le Conseil estime qu'il faudrait mettre plus en évidence la nécessité d'une assistance financière aux groupes environnementaux à but non lucratif. Ceux-ci se vouent, entre autres, à la défense de l'environnement par des interventions publiques destinées à prévenir la dégradation du milieu.

De l'avis du Conseil, ces organismes concrétisent l'appel du ministre de l'Environnement à la responsabilité de tous les citoyens

envers la protection de l'environnement, en canalisant l'énergie des personnes motivées et intéressées à s'impliquer davantage et collectivement.

En conséquence, le Conseil recommande que parmi les moyens proposés pour rencontrer l'objectif du mécanisme de l'encouragement et du soutien à la prévention, l'assistance financière aux groupes environnementaux de nature locale, régionale ou nationale, soit mieux explicitée.

4.6 Autorisation préalable

En référence à la définition donnée de l'autorisation préalable (voir annexe 3) qui consiste à s'assurer que les projets respecteront les lois, les règlements et les exigences du Ministère, le Conseil voit difficilement que l'objectif premier de ce mécanisme soit de rendre responsables les promoteurs, professionnels et entrepreneurs.

Si une autorisation préalable est nécessaire, c'est sûrement dans le but de vérifier si un projet est conforme aux normes en vigueur ou aux exigences formulées. C'est d'ailleurs l'idée exprimée par le second objectif du mécanisme.

En ce sens, l'objectif louable de rendre les gens plus responsables de leurs actions devrait plutôt servir d'appui à la nécessité de modifier la politique d'autorisation des projets présentement en vigueur. Sur cette question fort importante de l'autorisation préalable, puisqu'il s'agit d'un moyen de prévenir les erreurs de "*design*" souvent fort coûteuses, le Conseil aurait souhaité que le Comité motive davantage les raisons qui l'ont incité à présenter cette recommandation. La seule explication à ce sujet indique que la nouvelle procédure est celle parmi les hypothèses

étudiées qui offre les garanties environnementales désirées et rend davantage responsables les promoteurs de projets. C'est une affirmation qui est peut-être vraie, mais qui aurait avantage à être explicitée.

S'il s'avère nécessaire de modifier la procédure actuelle et le Conseil est ouvert à une telle possibilité, il faudrait que celle qui est proposée pour la remplacer tienne davantage compte de la deuxième ligne directrice de la politique de prévention, laquelle mise sur la responsabilité que doivent assumer les promoteurs. Cette ligne directrice s'énonce comme suit:

> *"La politique de prévention doit aussi être basée sur la* "responsabilisation" *des promoteurs, tant privés que publics, afin que la préoccupation environnementale soit prise en considération lors de la planification d'un projet".*

Ainsi, pour le Conseil, l'exigence à la 3e étape de la procédure proposée (voir annexe 3) d'un engagement écrit du promoteur, de l'ingénieur et de l'architecte à l'effet qu'ils respecteront les normes et les exigences du Ministère, apparaît comme une proposition de non-confiance en la responsabilité de ces personnes. De plus, rappelons qu'elles sont légalement tenues de respecter les normes en vigueur et les exigences imposées. En conséquence, pour le Conseil, un tel engagement écrit devrait être retiré de la procédure parce qu'il n'est pas normal de demander aux gens de confirmer qu'ils respecteront les exigences découlant d'une loi.

À la 6e étape de la procédure proposée, le Comité des politiques de prévention suggère:

> *"L'émission d'un certificat par le Ministère attestant*

que les formalités précédentes ont été accomplies, ce qui autorise la mise en oeuvre du projet".

Si l'on considère que les plans de détails reçus en 4e étape de la procédure proposée (voir annexe 3) ne seront pas vérifiés, le Conseil ne voit pas l'utilité d'une lettre du Ministère attestant qu'il a reçu des documents. Selon le principe proposé d'une vérification à posteriori en misant sur la responsabilité des promoteurs, il semble au Conseil que l'autorisation de la mise en oeuvre devrait plutôt être liée à l'accord de principe prévu à la 2e étape de la procédure (voir annexe 3), laquelle, à cette occasion, établirait les exigences du Ministère. En conséquence, le Conseil est d'opinion de retirer la 6e étape de la procédure proposée et d'associer l'autorisation de la mise en oeuvre à la 2e étape de celle-ci.

Quant à la 8e étape relative au contrôle à posteriori de la part du ministère de l'Environnement, le Conseil croit important que soit précisée la nature de ce contrôle.

S'agira-t-il d'un contrôle en vue de certifier que les normes et exigences techniques du Ministère ont été respectées conformément à l'accord de principe; que les travaux ont été exécutés selon les plans et devis reçus ou, que l'opération des équipements donne le rendement exigé? Le Conseil rappelle ici la difficulté de vérifier à posteriori certains équipements enfouis sous terre, telles les conduites d'aqueduc et d'égout.

En somme, le Conseil estime qu'il faudrait mieux démontrer l'intérêt de modifier la procédure actuelle d'autorisation préalable et, si justifié, de s'orienter vers une procédure qui pourrait se limiter aux cinq étapes suivantes:

1- Soumission par le promoteur des plans et devis préliminaires de son projet accompagnés d'une étude d'impact sur l'environnement, lorsque requise;

2- Certificat du Ministère autorisant l'exécution du projet aux conditions stipulées, incluant les normes et exigences à respecter.

Dans les cas de projets assujettis à l'obligation d'une étude d'impact selon le Règlement général relatif à l'évaluation et à l'examen des impacts sur l'environnement, le Conseil des ministres émettrait l'autorisation du projet, avec ou sans condition;

3- Dépôt des plans et devis des travaux pour fins d'archives et de contrôle à posteriori.

Toutefois, pour les projets majeurs, un contrôle à l'étape de l'exécution des travaux devrait être effectué par le Ministère afin de vérifier la conformité aux plans et devis des principaux éléments des travaux tels qu'autorisés;

4- Attestation de conformité à posteriori de la part des professionnels à l'emploi du promoteur du projet qui certifie que le projet a été exécuté conformément aux conditions, aux normes et aux exigences du Ministère ainsi qu'aux plans soumis, sous réserve de la présentation des plans corrigés tels que l'ouvrage a été exécuté;

5- Contrôle à posteriori de la part du ministère de l'Environnement (nature du contrôle à préciser).

Il est à remarquer que, contrairement à la proposition du Comité

des politiques, le Conseil ne retient pas comme essentielle l'obligation qui serait faite à un promoteur de produire au Ministère une garantie monétaire (étape 5 de la proposition).

En général, un promoteur se protège en exigeant de ses entrepreneurs une garantie monétaire (ou un cautionnement) à l'effet que le projet sera exécuté selon les plans et devis. Il serait toutefois des plus opportuns que cette garantie inclue le respect des exigences ou des normes de protection de l'environnement avant, pendant et, dans certains cas, après la construction d'un ouvrage. Le Ministère devrait, à juste titre, inciter les promoteurs à tenir compte de cet aspect environnemental lors de leurs demandes d'un cautionnement, sans toutefois aller jusqu'à l'imposer. Il appartient à un promoteur de se protéger ou non contre les erreurs de ses entrepreneurs tout comme on laisse à un individu le soin de s'assurer ou pas contre la perte de ses biens.

4.7 Recommandations du Comité des politiques de prévention

Étant donné que les ressources du Ministère sont limitées et qu'ainsi toutes les recommandations du Comité des politiques de prévention ne pourront s'appliquer simultanément avec une même intensité à tous les sujets, il serait important que celui-ci précise ses priorités d'action.

Pour ce faire, le Ministère devrait s'inspirer des secteurs prioritaires d'intervention en tenant compte des commentaires du Conseil présentés à ce sujet au point 4.2 du présent document.

CHAPITRE 5. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

5. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le travail accompli par le Comité des politiques de prévention constitue une étape importante en vue de mettre au point la politique du ministère de l'Environnement sur la prévention environnementale.

Le Conseil a constaté que la proposition du Comité se limitait essentiellement aux responsabilités du ministère de l'Environnement. Il estime important que la réflexion s'élargisse en vue de développer une politique globale de la prévention environnementale au Québec.

L'analyse du Conseil s'est concentrée sur les aspects de la prévention abordés dans le document du Comité des politiques. Il aurait apprécié y retrouver un énoncé plus développé et plus poussé au sujet de la philosophie même de la prévention environnementale sur laquelle le ministère de l'Environnement et le gouvernement du Québec appuieront leur politique et leurs interventions en ce domaine.

Pour ce qui concerne la politique proposée pour le Ministère, le Conseil a identifié certains points faibles; particulièrement, en ce qui a trait à la promotion de la qualité de l'environnement, les définitions de la prévention et de l'objectif de la politique, les secteurs prioritaires d'intervention et l'autorisation préalable des projets.

Suite à cette analyse, le Conseil recommande au ministre de l'Environnement:

1- De poursuivre la réflexion en vue de développer une politique globale de prévention environnementale au Québec qui tiendrait compte du rôle que doivent assumer en ce domaine les organismes décisionnels publics que sont les autres ministères concernés du gouvernement du Québec, les corporations municipales, les communautés urbaines et les municipalités régionales de comté, en plus de la responsabilité du ministère de l'Environnement en ce domaine;

2- D'accorder plus d'importance à la promotion de la qualité de l'environnement dans cette politique concernant la prévention de la détérioration du milieu de vie;

3- De reformuler la définition tant de la prévention que de l'objectif de la politique de prévention en mettant l'accent sur l'équilibre écologique du milieu et le maintien de la qualité de l'environnement à un niveau souhaitable plutôt que sur l'intégrité du milieu naturel;

4- D'établir les secteurs prioritaires d'intervention en matière de prévention en fonction des activités et des comportements humains plutôt qu'en fonction de zones géographiques;

5- D'ajouter une troisième ligne directrice à la politique de prévention pour impliquer davantage les organismes décisionnels publics;

6- De clarifier la fonction des nombreux mécanismes d'actions du Ministère en élaborant surtout les aspects relatifs à la prévention des problèmes environnementaux puisqu'il s'agit d'une politique à cet effet;

7- De prévoir explicitement l'assistance financière aux groupes environnementaux comme moyen important d'atteindre l'objectif du "*mécanisme de l'encouragement à la prévention*";

8- De mieux démontrer l'intérêt qu'il y a de modifier la procédure d'autorisation préalable des projets; et, si justifié, de prévoir une procédure se limitant aux cinq étapes proposées au point 4.6 du présent document;

9- De préciser les priorités d'action en ce qui concerne la mise en

application des recommandations du Comité des politiques de prévention du ministère de l'Environnement;

10- D'officialiser et de diffuser cette politique, lorsqu'elle sera au point, afin que la population y soit sensibilisée et qu'ainsi, elle participe davantage à l'effort de prévention de la détérioration de l'environnement au Québec.

ANNEXES

ANNEXE 1

Table des matières du Rapport du comité des politiques de prévention

PAGE

LISTE DES MEMBRES DU COMITÉ DES POLITIQUES DE PRÉVENTION iii

RÉSUMÉ v

Chapitre 1. INTRODUCTION

1.1 Mandat du Comité des politiques de prévention 2
1.2 Historique de la prévention environnementale au Québec 6

Chapitre 2. OBJECTIF DE LA POLITIQUE DE PRÉVENTION

2.1 Définitions 17
2.1.1 Prévention 17
2.1.2 Environnement 19
2.2 Orientation du ministère 21
2.2.1 Mission du ministère 21
2.2.2 Objectifs du ministère 22
2.2.3 Précisions du ministre 23
2.3 Objectif de la politique de prévention 24

Chapitre 3. ÉTAT DE LA QUESTION

3.1 Moyens actuels à la disposition du ministère de l'Environnement 27
3.1.1 Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q. 1977, c. Q-2) 27
3.1.2 Loi du ministère de l'Environnement (L.Q. 1979, c. 49) . 31
3.1.3 Loi sur les réserves écologiques (L.R.Q. 1977, c. R-26) 32

PAGE

3.1.4 Loi sur le régime des eaux (L.R.Q. 1977, c. R-13)..... 32
3.1.5 Autres lois 33

3.2 Description des interventions préventives actuelles 33

3.2.1 Aménagement 33
3.2.2 Assistance technique 34
3.2.3 Contrôle, inventaire et surveillance 35
3.2.4 Etude de projets 36
3.2.5 Information, formation, consultation, éducation 38
3.2.6 Mesures à caractère juridique 40
3.2.7 Planification, études et recherches 41
3.2.8 Activités préventives extérieures 42

3.3 Synthèse des problèmes rencontrés dans la réalisation des activités 44

3.4 Nouvelles initiatives à caractère préventif 46

Chapitre 4. MENACES A L'ENVIRONNEMENT ET PROBLÉMATIQUE

4.1 Tendances et grands courants actuels qui menacent la qualité de l'environnement 53

4.1.1 Industrialisation 53
4.1.2 Urbanisation 55
4.1.3 Energie 56
4.1.4 Transport 57
4.1.5 Ressources 59
4.1.6 Agriculture 59
4.1.7 Economie 60
4.1.8 Mode de vie 61
4.1.9 Cataclysmes naturels et accidentels 62

4.2 Problématique 62

4.2.1 Secteurs prioritaires d'intervention 62
4.2.2 Moyens d'interventions à améliorer 64

PAGE

Chapitre 5. LIGNES DIRECTRICES DE LA POLITIQUE DE PRÉVENTION

5.1 Première ligne directrice 69

5.2 Seconde ligne directrice 69

5.3 Lignes directrices secondaires 70

Chapitre 6. LES MÉCANISMES DE PRÉVENTION EN MATIÈRE ENVIRONNEMENTALE

6.1 Les mécanismes incitatifs 73

6.1.1 Rôle et objectif général des mécanismes incitatifs 74

6.1.2 Définition, objectifs spécifiques et moyens de les rencontrer 74

6.2 Les mécanismes coercitifs 83

6.2.1 Rôle et objectif général des mécanismes coercitifs 84

6.2.2 Définition, objectifs spécifiques et moyens de les rencontrer 84

6.3 Les mécanismes de soutien..... 99

6.3.1 Rôle et objectif général des mécanismes de soutien 99

6.3.2 Définition, objectifs spécifiques et moyens de les rencontrer 100

6.4 La régionalisation 108

Chapitre 7. STRATÉGIE DE MISE EN OEUVRE

7.1 L'organisation administrative 113

7.1.1 Les mécanismes incitatifs 113

7.1.2 Les mécanismes coercitifs 117

7.1.3 Les mécanismes de soutien 120

PAGE

7.2 L'échéancier de réalisation 125

7.3 Partage des tâches entre le ministère de l'Environnement et les organismes extérieurs (gouvernementaux, paragouvernementaux, municipaux, universitaires et privés) 125

Chapitre 8. CONCLUSION GÉNÉRALE ET RECOMMANDATIONS

8.1 Conclusion générale 131

8.2 Recommandations 131

8.2.1 Recommandations particulières 131

8.2.2 Recommandations générales 136

ANNEXE I- SYNTHÈSE DU BILAN DES ACTIVITÉS PRÉVENTIVES 139

ANNEXE 2

Les mécanismes de prévention et leur spécificité

Mécanismes de prévention uniquement

- La participation à l'aménagement du territoire
- L'encouragement à la prévention
- La protection des espaces naturels
- Les études d'impact
- Les audiences publiques

Mécanismes à la fois de prévention et de restauration

- L'éducation
- L'information
- La consultation
- Le transfert de technologie
- L'assistance technique
- Les normes
- Les directives
- Les lois
- Les règlements
- L'autorisation préalable
- L'injonction
- Les poursuites pénales
- L'inspection et le contrôle
- Les pouvoirs contractuels de l'État
- Les garanties d'exploitation
- Les rétention de subvention
- Le pouvoir de substitution

Mécanismes d'acquisition des connaissances sur l'environnement tant pour les besoins de prévention que de restauration

- Les inventaires
- La recherche

Mécanismes de support à tous les programmes du Ministère (prévention, restauration, acquisition des connaissances)

- La planification
- L'évaluation des politiques
- La régionalisation

ANNEXE 3

Extrait intégral du chapitre 6 du Rapport du comité de politiques de prévention du ministère de l'Environnement relativement au mécanisme "*L'autorisation préalable*".

Définition

Elle oblige le promoteur à obtenir une autorisation du sous-ministre de l'Environnement ou de son représentant, ce qui permet de s'assurer que les plans respecteront les normes, directives, lois et règlements du ministère et que, par conséquent, le projet sera acceptable sur le plan environnemental.

Objectifs spécifiques du mécanisme

Le premier objectif est de rendre véritablement responsables les promoteurs, professionnels et entrepreneurs concernés dans un projet.

Le second objectif est de garantir que les projets seront exécutés conformément aux normes de prévention applicables en la matière.

Les moyens de rencontrer les objectifs

Le ministère devrait modifier la procédure d'autorisation préalable pratiquée à l'heure actuelle, laquelle implique l'examen des plans et devis, en la remplaçant par les formalités suivantes:

1 : étude d'impact sur l'environnement ou projet préliminaire;

2 : accord de principe du ministère de l'Environnement (ou autorisation du Conseil des ministres, après avoir suivi le processus normal d'examen et d'évaluation des impacts sur l'environnement, dans le cas des projets soumis à cette procédure).

3 : engagement écrit (sur une formule) du promoteur du projet, de l'ingénieur et de l'architecte à respecter les normes du ministère de l'Environnement ainsi que les conclusions de l'étude d'impact ou du projet préliminaire et ce, tant au niveau de la conception, de la préparation des plans et devis que de l'exécution du projet;

4 : production des plans des travaux pour fins d'archives et de contrôle à posteriori;

5 : production d'une garantie monétaire (voir plus loin);

6 : émission d'un certificat par le ministère attestant que les formalités précédentes ont été accomplies, ce qui autorise la mise en oeuvre du projet;

7 : attestation de conformité à posteriori de la part des professionnels à l'emploi du promoteur du projet qui certifie que le projet a été exécuté conformément aux normes du ministère et aux plans soumis, sous réserve de la présentation des plans corrigés tel que l'ouvrage a été exécuté;

8 : contrôle a posteriori de la part du ministère de l'Environnement.

Cette procédure devrait normalement s'appliquer aux grands projets assujettis à la Loi sur la qualité de l'environnement, c'est-à-dire aux usines de filtration ou d'épuration, aux grands ouvrages publics, aux grands projets industriels et, d'une façon générale, aux projets visés à l'article 2 du projet de règlement général relatif à l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement.

Quant aux autres projets, ils devraient être soustraits des deux premières formalités de la procédure décrite ci-dessus. Par ailleurs, il serait opportun d'exiger du promoteur d'un projet qu'il obtienne une garantie monétaire (ou un cautionnement) de la part de l'entrepreneur chargé de réaliser lesdits travaux à l'effet que le projet sera exécuté conformément aux normes environnementales de prévention applicables. Cette garantie devrait lier l'entrepreneur à l'endroit du promoteur. Une preuve de l'existence de cette garantie devra être fournie au ministère de l'Environnement, telle que prévue à la formalité numéro 5 indiquée ci-dessus. Toutefois, cette garantie devrait être prise en faveur du Gouvernement du Québec dans le cas de travaux réalisés en régie par un promoteur quelconque.

Cependant, cette garantie ne devrait pas être requise dans le cas de projets mineurs (prolongements d'aqueduc et d'égout, petits remplissages en cours d'eau, dépôts en tranchées, fosses septiques et petits projets d'élevage).

Par ailleurs, cette garantie pourrait être utilisée afin de faire en sorte qu'un projet respectera toutes les normes de prévention qui lui sont applicables. Cette mesure accroîtra la responsabilité du promoteur tout en faisant intervenir une autre personne (un assureur ou ses représentants) pour garantir le respect des normes environnementales. Le montant de la garantie devrait être en proportion des coûts requis pour corriger toute lacune de construction ou de conception de l'ouvrage sur le plan environnemental.

Avant de suggérer cette nouvelle procédure, nous avons certes examiné d'autres hypothèses, notamment la simple production d'une attestation d'un professionnel certifiant que le projet est conforme aux normes gouvernementales, mais aucune de ces hypothèses n'a paru offrir les garanties environnementales désirées et rendre davantage responsables les promoteurs de projets.

LISTE DES PUBLICATIONS PARUES AU CONSEIL CONSULTATIF DE L'ENVIRONNEMENT

1- RAPPORTS ANNUELS du Conseil consultatif de l'environnement pour 1973-74, 1974-75, 1975-76, 1976-77, 1977-78, 1978-79, 1979-80, 1980-81 et 1981-82.

2- RAPPORT SUR LE TRACÉ HYDRO-ÉLECTRIQUE CHENIER-CHÂTEAUGUAY, 13 août 1975, 208 p. (ÉPUISÉ).

3- RAPPORT SUR LES CONSÉQUENCES ÉCOLOGIQUES DE LA FLUORURATION DE L'EAU, 14 août 1975. 37 p.

4- RAPPORT DU CONSEIL CONSULTATIF DE L'ENVIRONNEMENT AU MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT SUR LE PROJET DE RÉAMENAGEMENT DE LA RUE GASPÉ, BROMONT, QUÉBEC, 19 novembre 1975. 99 p.

5- PROJET D'UNE DEUXIÈME ZONE INDUSTRIELLE À SAINT-AUGUSTIN ET À NEUVILLE, 25 mai 1976. 2 tomes, 436 p.

6- AMÉNAGEMENT DES BERGES DE LACS ET DE RIVIÈRES, 30 juin 1976. 205 p.

7- LOCALISATION DES CORRIDORS DE TRANSPORT, 29 juillet 1976. 213 p.

8- IMPACT ENVIRONNEMENTAL DU PROJET ADICO, BAIE SAINT-FRANCOIS, VALLEYFIELD, 29 octobre 1976. 2 tomes, 566 p.

9- AUDIENCES SUR LES IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX DU PROJET DE DÉVELOPPEMENT DE LA BAIE JAMES, 31 mars 1977. 2 tomes, 678 p. (ÉPUISÉ).

10- APERÇU SUR LE RECYCLAGE DU PAPIER AU QUÉBEC, 9 septembre 1977. 76 p.

11- IMPLICATIONS ENVIRONNEMENTALES ET SÉCURITAIRES DE L'USINE LA PRADE, 15 décembre 1977. 142 p. (ÉPUISÉ)

12- AUDIENCES SUR LES IMPLICATIONS ENVIRONNEMENTALES DU PROJET MINÉRALO-PORTUAIRE (ÎLES-DE-LA-MADELEINE), 26 juin 1978. 3 tomes, 1250 p.

13- COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE RÈGLEMENT RELATIF AUX EXPLOITATIONS DE PRODUCTION ANIMALE, 28 juin 1978. 82 p.

14- COMMENTAIRES SUR LE PROJET D'AMENDEMENTS À LA LOI DE LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT (PROJET DE LOI 69), 29 août 1978. 44 p.

15- AVIS SUITE À LA REQUÊTE D'AUDIENCES PUBLIQUES POUR LA PROTECTION DU BOISÉ DES FRANCISCAINES (COLLINE PARLEMENTAIRE, QUÉBEC), 20 septembre 1978. 57 p.

16- COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE RÈGLEMENT CONCERNANT LA CONSTRUCTION DES INSTALLATIONS SEPTIQUES POUR RÉSIDENCES ISOLÉES, 16 octobre 1978. 89 p.

17- AVIS COMPLÉMENTAIRE SUR LE RECYCLAGE DU PAPIER AU QUÉBEC, 10 novembre 1978. 4 p.

18- COMMENTAIRES DES ARTICLES 80, 100 et 111 DU PROJET DE LOI 90 RELATIF À LA PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE, 13 décembre 1978. 7 p.

19- EXPLOITATION DES ALGUES MARINES DANS LE GOLFE SAINT-LAURENT, 15 décembre 1978. 84 p.

(Suite au verso)

20- COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI 125 (LOI SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE), 17 avril 1979. 13 p.

21- L'USAGE DU TABAC DANS LES ENDROITS PUBLICS ET LA PROTECTION DES NON-FUMEURS, 30 mai 1979. 337 p.

22- AVIS SUR LE PROJET DE RÈGLEMENT GÉNÉRAL RELATIF À L'ÉVALUATION ET L'EXAMEN DES IMPACTS SUR L'ENVIRONNEMENT, 17 juillet 1979. 85 p.

23- PROPOSITION D'UNE POLITIQUE SUR LES ESPACES NATURELS AU QUÉBEC, 26 septembre 1979. 189 p.

24- AVIS SUR LE PROJET DE CRÉATION DU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, 23 octobre 1979. 24 p.

25- RÉTROSPECTIVE DU MERCURE DANS L'ENVIRONNEMENT QUÉBÉCOIS ET PROPOSITION D'ACTIONS, 10 décembre 1979. 126 p.

26- PROBLÉMATIQUE SUR LES ESPACES VERTS NATURELS AU QUÉBEC, octobre 1979. 112 p.

27- L'UTILISATION DES MARAIS SALÉS DU SAINT-LAURENT ENTRE LA POCATIÈRE ET L'ISLE-VERTE, 11 décembre 1979. 5 p.

28- PARCS PROVINCIAUX DE RECRÉATION ET PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT, 16 janvier 1980. 9 p.

29- MIEUX CONNAÎTRE LES ESPACES VERTS, janvier 1980. 338 p.

30- PROPOSITION D'UN CONTRÔLE DES PESTICIDES AU QUÉBEC, 15 juillet 1980. 101 p.

31- PROPOSITION D'UNE POLITIQUE GÉNÉRALE SUR LA RÉCUPÉRATION ET LE RECYCLAGE DES DÉCHETS AU QUÉBEC, 4 février 1981. 76 p.

32- AVIS SUR LA PERTINENCE DES CONSEILS RÉGIONAUX DE L'ENVIRONNEMENT, 12 février 1981. 144 p.

33- AVIS COMPLÉMENTAIRE SUR LE RÈGLEMENT GÉNÉRAL RELATIF À L'ÉVALUATION ET A L'EXAMEN DES IMPACTS SUR L'ENVIRONNEMENT, 23 septembre 1981. 41 p.

34- BIOMASSE, ÉNERGIE ET ENVIRONNEMENT, 8 octobre 1981. 131 p.

35- AVIS CONCERNANT UN CONTRÔLE DES EMBARCATIONS MOTORISÉES SUR LES LACS DU QUÉBEC, 15 octobre 1981. 2 tomes, 354 p.

36- PROPOSITION PRÉLIMINAIRE D'UNE POLITIQUE SUR LES BATTURES DU QUÉBEC, 30 avril 1982. 74 p.

37- AVIS SUR LE PROJET DE LOI NO 55 INTITULÉ *"LOI MODIFIANT LA LOI SUR LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT ET D'AUTRES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES"*.